

Poznań, dnia 31 maja 2011r.

Trybunał Konstytucyjny
Al. Jana Chrystiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżąca: D K

reprezentowana przez radcę prawnego Izabelę Pietrzak-Abucewicz
nr wpisu na listę radców prawnych: Pz – 2311/07
Kancelaria Radcy Prawnego
os. Lotnictwa Polskiego 16/44
60-406 Poznań
zastępowana przez radcę prawnego Bartosza Narankiewicz
nr wpisu na listę radców prawnych: Pz – 2306/07
Kancelaria Radcy Prawnego
al. Marcinkowskiego 1/7
61-745 Poznań

SKARGA KONSTYTUCYJNA

Działając w imieniu skarżącej D K , z powołaniem się na załączone pełnomocnictwo i pełnomocnictwo substytucyjne, niniejszym wnoszę o:

1. stwierdzenie niezgodności art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U.10.102.651 ze zmianami zawartymi w Dz.U.2010.106.675, Dz.U.2010.143.963, Dz.U.2010.155.1043, Dz.U.2010.197.1307, Dz.U.2010.200.1323 i Dz.U.2011.64.341)

w zakresie, w jakim wykluczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., tj. z uwagi na naruszenie zasady równości, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej, a także ochrony prawa własności i proporcjonalności w ograniczeniu korzystania z prawa własności w zakresie zasady zwrotu wywłaszczonej nieruchomości,

2. zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa prawnego z uwzględnieniem charakteru sprawy i wkładu pełnomocnika w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia, według norm prawem przepisanych.

Podstawy skargi konstytucyjnej:

Wyrokiem z dnia stycznia 2011r. wydanym w postępowaniu toczącym się pod sygn. akt: Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (dowód nr 1) oddalił skargę kasacyjną D K od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P z dnia grudnia 2009r. wydanego w postępowaniu toczącym się pod sygn. akt: (dowód nr 2). Postępowanie to toczyło się na skutek skargi D K na decyzję Wojewody W wydanej w dniu maja 2009r. w sprawie prowadzonej pod nr: (dowód nr 3) w związku z odwołaniem D K od decyzji Starosty P wydanej w dniu marca 2009r. w sprawie prowadzonej pod nr: (dowód nr 4). Przedmiotowe postępowanie toczyło się na skutek wniosku skarżącej o zwrot działki nr o powierzchni ha położonej w miejscowości J , działka ta powstała w wyniku podziału działki nr w związku z decyzją wydaną przez Burmistrza Miasta i Gminy S w dniu lipca 1998r. na wniosek skarżącej, w całości przeznaczona była w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod komunikację. Z dniem uzyskania przez decyzję wyżej opisaną statusu ostatecznej działka nr stała się z mocy prawa własnością Gminy S , a ponieważ przez ponad 10 lat nie zrealizowano (a nawet nie przystąpiono do realizacji) na tej działce żadnej inwestycji drogowej, skarżąca wystąpiła na drogę administracyjną z żądaniem zwrotu przedmiotowej działki za zwrotem uzyskanego odszkodowania. Co więcej zgodnie z aktualnie obowiązującym dla działki nr studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy S
uchwalonym po wydzieleniu tej działki z działki nr jest ona przeznaczona w całości
pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne. Mając na uwadze wszystkie opisane
wyżej okoliczności należy uznać, że cel, dla którego Gmina S stała się
właścicielem działki nr , nie został zrealizowany w jakimkolwiek stopniu, wobec czego
działka stała się zbędna na cele komunikacji drogowej. Organ I instancji (Starosta
P) umorzył postępowanie w sprawie zwrotu nieruchomości z uwagi na fakt, że
zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami w kwestii zwrotu
nieruchomości obejmuje tylko nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa lub
jednostki samorządu terytorialnego na podstawie decyzji o wywłaszczeniu oraz zdarzeń
prawnych w sposób wyczerpujący wymienionych w art. 216 cytowanej ustawy. W
uzasadnieniu swej decyzji organ wskazał, że ponieważ działka przejęta została przez
Gminę S na skutek zatwierdzenia w drodze decyzji projektu podziału
nieruchomości na wniosek skarżącej, konieczne jest wydanie decyzji o umorzeniu
postępowania w sprawie. Pomimo odwołania się od przedmiotowej decyzji przez skarżącą
organ II instancji (Wojewoda W) utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję,
wskazując, że odpowiada ona prawu i nie zachodzą naruszenia prawa przywołane przez
skarżącą. Zarzuty zawarte w odwołaniu zostały uznane za bezpodstawne, gdyż co do
nieruchomości skarżącej nie została wydana decyzja o wywłaszczeniu a decyzja o
podziale w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a tym samym nie mogły
w sprawie znaleźć zastosowania przepisy o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości.
Skarżąca wniosła skargę na przedmiotową decyzję, jednakże sąd I instancji (Wojewódzki
Sąd Administracyjny w P) oddalił jej skargę, dzieląc argumentację zawartą w
zaskarżonej decyzji, jednocześnie pomimo wniosku skarżącej sąd nie znalazł podstaw do
zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym
konstytucyjności przepisów powołanych w *petitum* niniejszej skargi. Podkreślono przy tym,
że przepisy dotyczące zwrotu wywłaszczonych nieruchomości nie mają zastosowania do
gruntów przejętych na własność przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu
terytorialnego pod budowę dróg na skutek zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości
na wniosek właściciela (jak w przypadku skarżącej). Skarga kasacyjna złożona przez
D K od wyroku sądu I instancji z dnia grudnia 2009r. została przez
Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalona z uwagi na brak usprawiedliwionych
podstaw, w uzasadnieniu wyroku z dnia stycznia 2011r. odwołano się do argumentacji
zaprezentowanej w zaskarżonym wyroku, dzieląc ją także w zakresie oceny

konstytucyjności powołanych przez skarżącą na wstępie niniejszej skargi przepisów. Podkreślono przy tym, że pojęcie „wywłaszczenia” nie znajduje zastosowania w sytuacji skarżącej, jako iż w takim przypadku (podział nieruchomości na wniosek) nie ma mowy o przymusowym przejęciu własności na cele publiczne w formie decyzji administracyjnej, nie nosi on także cech przejęcia nieruchomości *de facto* w postaci np. faktycznego pozbawienia właściciela wszelkich atrybutów własności. Sąd nie podzielił również zarzutów skarżącej odnoszących się do naruszenia zasady równości wynikającej z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji, wskazując, że odmienne traktowanie sytuacji przejęcia na własność przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nieruchomości na mocy decyzji wywłaszczeniowej i decyzji zatwierdzającej projekt podziału nieruchomości nie świadczy o naruszeniu tej konstytucyjnej zasady. Prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia stycznia 2011r. wydany w postępowaniu prowadzonym pod sygn. akt: , z którym skarżąca łączy naruszenie niżej opisanych przysługujących jej praw i wolności konstytucyjnych, został doręczony wraz z uzasadnieniem jej pełnomocnikowi w postępowaniu sądowoadministracyjnym w dniu 17 marca 2011r. Jednocześnie wskazany wyżej wyrok stanowiący orzeczenie kończące postępowanie w sprawie będącej podstawą skargi kasacyjnej ma charakter ostateczny, gdyż nie przysługuje od niego w świetle ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi żaden środek odwoławczy, powyższą okoliczność oraz datę odbioru wyroku wraz z uzasadnieniem potwierdza pismo Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 marca 2011r. (dowód nr 5). Zwrócić należy przy tym uwagę, że skarżąca wyczerpała przysługujące jej środki zaskarżenia i inne środki odwoławcze, w tym wniosła odwołanie od decyzji Starosty P , złożyła skargę od decyzji odwoławczej Wojewody W , a następnie zaskarżyła skargą kasacyjną wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P , którym to środkiem odwoławczym wyczerpała dopuszczalną drogę prawną w opisanej wyżej sprawie.

Dowód:

1. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia .01.2011r. (sygn. akt:),
2. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w P z dnia .12.2009r. (sygn. akt:),

3. decyzja Wojewody W _____ z dnia .05.2009r. (sprawa nr: _____),
4. decyzja Starosty P _____ z dnia .03.2009r. (sprawa nr: _____),
5. pismo Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9.03.2011r. (sygn. akt: _____);

Niniejsza skarga zawiera wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wyklucza stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejże ustawy do nieruchomości przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że po wejściu w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997r. zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne”, tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy.¹ Jednocześnie w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że pamiętać należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie”, które wykracza swoim zakresem poza pojęcie "wywłaszczenie" z ustawy o gospodarce nieruchomościami, powyższe nakłada obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia.² Ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera zasadę zwrotu w art. 136 ust. 3 i odnosi ją do wszystkich przypadków wywłaszczenia nieruchomości na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej, natomiast art. 216 tej ustawy dodatkowo przewiduje odpowiednie stosowanie tej zasady do niektórych innych przypadków odjęcia własności. Porównanie sytuacji objętych art. 112 w związku z art. 113 ust. 1 (wywłaszczenie *sensu stricte*), art. 98 ust. 1 (przejęcie przez podmiot publicznoprawny części nieruchomości wydzielonych pod drogi w wyniku podziału nieruchomości na wniosek właściciela) oraz sytuacji objętych ustawami wskazanymi w art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do

¹ wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12.06.2008r., II SA/Bk 299/08, LEX nr 499849

² wyrok TK z dnia 24.10.2001r., SK 22/01, OTK 2001/7/216

wniosku, że zachodzi „podobieństwo” opisywanych w nich stanów prawnych. Wszystkie te przypadki przewidują „podzielenie się” przez właściciela jego gruntami z państwem poprzez przejmowanie przez państwo (ewentualnie jednostki samorządu terytorialnego) całości lub części gruntów (szersze omówienie w uzasadnieniu). Absurdalną w związku z powyższym jest sytuacja, w której osoby, które w wyniku podziałów nieruchomości dokonanych na podstawie nie obowiązujących już ustaw, mogą na podstawie art. 136 ust. 3 czy art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami skutecznie domagać się zwrotu przejętych przez podmiot publicznoprawny części nieruchomości, a skarżąca znajdując się w analogicznej sytuacji (podział dokonany na wniosek), nie posiadałaby takich roszczeń na podstawie aktualnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższe zważywszy na treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia stycznia 2011r. wydanego w postępowaniu prowadzonym pod sygn. akt: _____, w przekonaniu skarżącej wskazuje na naruszenie ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji i szczegółowego odniesienia tej zasady do ochrony własności zawartej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wyłączenie zasady zwrotu w rozpatrywanej sytuacji nie służy jednocześnie w sposób racjonalny realizacji celów ustawy o gospodarce nieruchomościami i dochowania zasady proporcjonalności między rangą celu a intensywnością naruszenia zasady równości. Nie da się również powiązać pominięcia w art. 136 ust. 3 i art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami z jakimkolwiek innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi (w tym zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej wynikającymi z art. 2 Konstytucji), omawiane pominięcie z tymi wartościami wręcz koliduje. Skoro bowiem ustawodawca odniósł zasadę zwrotu nieruchomości do sytuacji regulowanych przez ustawy podobne, to nie jest sprawiedliwe wyłączenie tej zasady wobec właścicieli nieruchomości wydzielonych pod drogi i przejętych przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ostatecznej decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Takie różnicowanie prowadzi do nieuprawnionego w świetle konstytucyjnej zasady równego traktowania przez władze publiczne w przypadku podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej poprzez przyznanie jednemu roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości a drugiemu odmówienia tego prawa - w sytuacji uznania instytucji zwrotu wywłaszczonej nieruchomości za zasadę konstytucyjną. Bezsprzecznie też dotychczasowy właściciel w wyniku podziału nieruchomości i przejścia działki przeznaczonej pod drogę na własność podmiotu publicznoprawnego doznaje ograniczenia swego konstytucyjnego prawa

własności, które może być ograniczone tylko zgodnie z treścią art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP oraz przy zachowaniu zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Wskazać należy w tym miejscu także, sposób sformułowania przedmiotu niniejszej skargi (tj. wskazanie konkretnych przepisów zaskarżonego aktu normatywnego), w szczególności art. 216 znajdującego się w dziale VII (Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe) rozdział 1 (Przepisy przejściowe), wynika ze specyfiki zaskarżonej regulacji. Także Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 stycznia 2011r. wydanym w postępowaniu prowadzonym pod sygn. akt:

wskazuje w uzasadnieniu, iż przepis ten nie przewiduje możliwości zwrotu nieruchomości, której własność przeszła na gminę na podstawie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie ulega też wątpliwości, że wskazane w *petitum* niniejszej skargi zakwestionowane przez skarżącą regulacje prawne stanowiły podstawę wydania wyroku z dnia 11 stycznia 2011r., co wykazane zostało wyżej w opisie sprawy i co potwierdza pobieżna chociażby lektura uzasadnienia tegoż orzeczenia. Podkreślenia wymaga również fakt, że w sprawach rozpatrywanych na tle art. 216 omawianej ustawy Trybunał Konstytucyjny wskazał, że dla wykazania niezgodności tegoż uregulowania z Konstytucją wystarczające jest odwołanie się do zasady równości wyrażonej w art. 32 i art. 64 ust. 2, zaś związek z gwarancjami własności wyrażonymi w art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 ma charakter wtórny i pośredni.³

UZASADNIENIE

I.

W orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że po wejściu w życie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997r. zasadę zwrotu wywłaszczonych nieruchomości należy traktować jako oczywistą konsekwencję art. 21 ust. 2 Konstytucji, który dopuszczając wywłaszczenie „jedynie na cele publiczne”, tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera zasadę zwrotu w art. 136 ust. 3 i 4, odnosząc ją do wszystkich przypadków wywłaszczenia nieruchomości na podstawie indywidualnej decyzji administracyjnej i umowy zawartej w

³ wyrok TK z dnia 24.10.2001r., SK 22/01, OTK 2001/7/216

trybie art. 113 ust. 3 tej ustawy, natomiast art. 216 ustawy dodatkowo przewiduje odpowiednie stosowanie tej zasady do niektórych innych przypadków odjęcia własności. Dodać trzeba także, że po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uprawnienie do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości ma charakter prawa konstytucyjnego (art. 21 oraz art. 64 Konstytucji), nie może być ono ograniczane ani przez ustawodawcę, ani tym bardziej przez organy administracji stosujące prawo, a ponadto przez sądy kontrolujące legalność działań podejmowanych przez te organy. Przepisy te muszą być przy tym interpretowane i stosowane ściśle, bez dokonywania jakichkolwiek odstępstw od przewidzianych tam treści oraz z poszanowaniem zasad wynikających ze wskazanych wyżej przepisów Konstytucji. Wywłaszczenie jest bowiem przejawem daleko idącej ingerencji administracji państwowej w prawo własności, co zawsze jest poddane ścisłej regulacji prawnej i dopuszczone tylko w określonych przypadkach, cel przejęcia w tym trybie nieruchomości powinien być więc sprecyzowany w akcie wywłaszczenia. Zgodnie z art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stosownie do art. 137 stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu; warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej stosownie do art. 140 (zd. pierwsze i trzecie). Art. 136 omawianej ustawy statuuje ustawową zasadę zakazu użycia (przeznaczenia) wywłaszczonej nieruchomości na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, konsekwencją tej zasady jest przyznanie poprzednim właścicielom lub ich spadkobiercom prawa podmiotowego (żądania) polegającego na prawie zgłoszenia wniosku o zwrot wywłaszczonej nieruchomości. W orzecznictwie sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego wskazuje się, że z brzmienia powołanego przepisu, a w szczególności wyrażenia "zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części" wynika, iż zwrotowi mogą podlegać nieruchomości wywłaszczone niezależnie od tego, kiedy nastąpiło wywłaszczenie, ale musiało to nastąpić na podstawie wówczas obowiązującej ustawy wywłaszczeniowej i na podstawie decyzji wywłaszczeniowej, tym samym katalog aktów prawnych, stanowiących podstawę wywłaszczenia nieruchomości, które umożliwiają złożenie wniosku o jej zwrot, ma charakter otwarty.⁴ Przykładowo wskazać należy, że w przypadku jeśli wywłaszczenie nieruchomości nastąpiło na podstawie art. 171 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928r. o prawie budowlanym i

⁴ postanowienie SN z dnia 29.06.2001r., III CZP 20/01, Prokuratura i Prawo - wkł. 2001/12/36, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18.07.2007r., I SA/Wa 651/07, LEX nr 355059, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22.10.2009r., IV SA/Po 455/09, LEX nr 574106

zabudowaniu osiedli oraz ustawy z 1878r. o wywłaszczeniu w celu budowania i utrzymywania w ruchu kolei żelaznych, to w związku z brakiem innych uregulowań prawnych w takiej sytuacji znajduje zastosowanie ustawa o gospodarce nieruchomościami w zakresie orzekania w przedmiocie zwrotu tak wywłaszczonych nieruchomości. W przeciwnym bowiem razie osoba, której nieruchomość została wywłaszczona na podstawie wyżej wskazanych aktów prawnych, pozbawiona byłaby jakiegokolwiek ochrony prawnej w zakresie możliwości domagania się zwrotu nieruchomości i byłoby to niczym nie uzasadniona dyskryminacja takiej osoby w stosunku do osób, których nieruchomości zostałyby wywłaszczone na takie same cele na podstawie innych aktów prawnych.⁵ Analogiczne rozważania należy odnieść do dekretu z dnia 7 kwietnia 1948r. o wywłaszczeniu majątków zajętych na cele użyteczności publicznej w okresie wojny 1939 - 1945 r., który zaliczony został do kategorii ustaw wywłaszczeniowych, co w konsekwencji zobowiązuje organy rozpatrujące żądanie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości do stosowania bezpośrednio przepisu art. 136 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.⁶ Także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2008r.⁷ wskazuje wprost, iż art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie dotyczy jedynie wywłaszczenia *sensu stricto* (tj. na podstawie indywidualnej i konkretnej decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu wydanej na podstawie omawianej ustawy), lecz wszelkich nieruchomości wywłaszczonych niezależnie od tego, kiedy nastąpiło wywłaszczenie, na podstawie obowiązującej wówczas ustawy wywłaszczeniowej. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliła się także określona wykładnia pojęcia "nieruchomość wywłaszczona" zawartego w art. 136 ust. 3 omawianej ustawy, iż należy przez nie rozumieć wyłącznie nieruchomości, w stosunku do których Skarb Państwa lub określona jednostka samorządu terytorialnego nabyła prawo rzeczowe w drodze instytucji wywłaszczenia pojmowanej w znaczeniu *sensu stricto*. Wywłaszczenie dokonywane na podstawie powołanej wyżej ustawy (art. 112 – 123) wyróżnia się bowiem pewnymi warunkami: jest dokonywane w postępowaniu administracyjnym w indywidualnej sprawie z zakresu administracji publicznej przez wydanie decyzji, może dotyczyć tylko nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne lub nieruchomości, dla których wydana została ostateczna decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Nadto następuje ono dla realizacji tego celu, którego nie można zrealizować

⁵ wyrok WSA w Krakowie z dnia 14.04.2008r., II SA/Kr 112/08, LEX nr 510314

⁶ wyrok WSA w Krakowie z dnia 30.06.2008r., II SA/Kr 271/08, LEX nr 563126, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18.11.2009r., II SA/Po 206/09, LEX nr 589199

⁷ SK 43/07, OTK-A 2008/10/175

w inny sposób, prowadzi do pozbawienia albo ograniczenia prawa własności i jest dokonywane na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Podkreślić przy tym należy, co potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia stycznia 2011r. wydany w postępowaniu toczącym się pod sygn. akt:

, że przez „nieruchomość wyłączonej” w rozumieniu art. 136 ust. 3 omawianej ustawy rozumieć należy tylko nieruchomości przejęte (nabyte) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie *stricte* decyzji o wyłączeniu, ale już nie działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne przejęte przez te podmioty na podstawie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości w trybie art. 98 ust. 1 omawianej ustawy.

Art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy kilku aktów normatywnych, na podstawie których przejęte lub nabyte nieruchomości podlegają zwrotowi, jeżeli stały się zbędne z punktu widzenia celu przejęcia lub nabycia. W art. 216 ust. 1 zostały wymienione: art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958r. o zasadach i trybie wyłączenia nieruchomości, ustawa z dnia 22 maja 1958r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach, ustawa z dnia 31 stycznia 1961r. o terenach budowlanych na obszarach wsi, art. 22 ustawy z dnia 14 lipca 1961r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach oraz ustawa z dnia 6 lipca 1972r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach. W świetle art. 216 ust. 1 ustawy, przepisy rozdziału 6 działu III stosuje się ponadto odpowiednio do nieruchomości wyłączonych na rzecz określonych podmiotów bez względu na podstawę prawną dokonanego wyłączenia, chodzi tu o nieruchomości wyłączone na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, jak również o grunty wyłączone na podstawie odrębnych przepisów w związku z potrzebami Tatrzańskiego Parku Narodowego. Ustawą z dnia 28 listopada 2003r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw dodano w art. 216 ust. 2 dotyczący kolejnych aktów normatywnych, na podstawie których przejęte lub nabyte nieruchomości podlegają zwrotowi. W myśl art. 216 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisy rozdziału 6 działu III ustawy stosuje się odpowiednio do nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie: art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli, art. 9 dekretu z dnia 26 kwietnia 1949r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych i ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości. W

orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że art. 216 omawianej ustawy zawiera zamknięty katalog aktów prawnych w zakresie nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa, co do których możliwe jest żądanie ich zwrotu przez byłych właścicieli, i nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu na inne przypadki utraty własności. Przepis art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami ma szczególny i wyjątkowy charakter, zawiera rozszerzenie możliwości zwrotu nieruchomości w trybie i na zasadach nie mieszczących się w pojęciu wywłaszczenia *sensu stricto*, i które nie mogłyby być zwrócone na podstawie art. 136 ust. 3 ustawy.⁸ Szczególny charakter tego przepisu przejawia się po pierwsze - w precyzyjnym wskazaniu możliwości zastosowania i to w sposób nie bezpośredni lecz odpowiedni przepisów działu III rozdziału 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli wywłaszczenie nastąpiło na podstawie wymienionych tam aktów normatywnych, a po drugie - w jednoznacznie wyrażonym w tym przepisie i to zarówno w jego ust. 1 jak i ust. 2 ograniczeniu tego odpowiedniego zastosowania przepisów działu III rozdziału 6 ustawy do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa.⁹ W swoich orzeczeniach wydanych na tle art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że pamiętać należy o szerokim pojmowaniu konstytucyjnego pojęcia „wywłaszczenie”, powyższe nakłada obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich wypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na cel publiczny, który był przesłanką jej przejęcia (nabycia) przez Skarb Państwa. Nie ulega wątpliwości, że przejmowanie i nabywanie nieruchomości na własność państwa w związku z wyznaczeniem terenów budowlanych związane z „dzieleniem się” przez właściciela jego gruntami z podmiotem publicznoprawnym, następowało w różnych formach: decyzji administracyjnych, przejęcia z mocy prawa i na podstawie umowy. Przepis art. 216 ust. 2 pkt 1 i 2 omawianej ustawy zawiera ograniczenia w stosowaniu przepisów dotyczących zwrotu w zakresie objętym ustawą z 1948r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli - tylko do art. 5 i art. 13 oraz dekretu z dnia 26 kwietnia 1949r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości - tylko do art. 9, mimo że w obu aktach znajdują się inne sposoby nabycia nieruchomości przez Skarb Państwa. Ustawodawca nie posługuje się natomiast zwrotem o odpowiednim stosowaniu przepisów "do nieruchomości wywłaszczonych" na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, lecz mówi o odpowiednim

⁸ wyrok WSA w Lublinie z dnia 19.06.2008r., II SA/Lu 272/08, LEX nr 518034

⁹ wyrok WSA w Lublinie z dnia 4.03.2008r., II SA/Lu 796/07, LEX nr 49623, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19.06.2008r., II SA/Lu 272/08, LEX nr 518034

stosowaniu tych przepisów "do nieruchomości przejętych lub nabytych". Zakres znaczeniowy tego sformułowania jest znacząco szerszy od pojęcia "wywłaszczenia" i w zasadzie obejmuje wszystkie przypadki przejmowania i nabywania nieruchomości przez Skarb Państwa na podstawie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Ówczesny ustawodawca nie zdefiniował zresztą odrębnie pojęcia "nabycie nieruchomości", co oznacza, że obecnie nie można tym pojęciem obejmować tylko wywłaszczenia na podstawie rozdziału 6 omawianej ustawy, stąd nie można zaakceptować takiej wykładni, która pozwala na różnicowanie pozycji osób, którym odebrano prawo własności w oparciu o kryterium nieznane ustawodawcy, tym samym uzasadniony wydaje się być pogląd, który zakłada brak dopuszczalności różnicowania osób, których nieruchomości nabył Skarb Państwa na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. Dlatego w art. 216 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami posłużono się ogólnym pojęciem nabywania nieruchomości po to, ażeby można było nim objąć każdy przypadek odjęcia dotychczasowemu właścicielowi (uprawnionemu) jego prawa w trybie uregulowanym ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości bez względu na to, który tryb nabycia nieruchomości spośród przewidzianych tą ustawą miał miejsce. Gdyby sam ustawodawca chciał ograniczyć zakres możliwości wszczynania postępowań w sprawie zwrotu nabytych przez Skarb Państwa nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. tylko do np. wywłaszczenia *sensu stricto*, to wówczas w ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca niewątpliwie zawarłby takie ograniczenie. Przepis art. 216 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera podobne przykłady reglamentujące zakres stosowania przepisów np. tylko do art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, również art. 216 ust. 2 pkt 1 i 2 tej ustawy zawiera ograniczenia w stosowaniu przepisów dotyczących zwrotu w zakresie wyżej opisanym.¹⁰ W związku z powyższym w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przepis ten zakresem swoim obejmuje także nabycie w formie cywilnoprawnej - umowy będącej następstwem przeznaczenia tej nieruchomości na cele wywłaszczeniowe w związku z realizacją celu publicznego.¹¹ Po zmianie brzmienia art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dniem 22 września 2004r. przyjmuje się też, iż możliwe

¹⁰ wyrok WSA w Krakowie z dnia 29.05.2008r., II SA/Kr 180/08, LEX nr 567028, wyrok WSA w Krakowie z dnia 27.03.2009r., II SA/Kr 732/08, LEX nr 569626

¹¹ wyrok WSA w Lublinie z dnia 28.10.2008r., II SA/Lu 370/08, LEX nr 499855, wyrok WSA w Lublinie z dnia 28.10.2008r., II SA/Lu 368/08, LEX nr 499854, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19.05.2010r., II SA/GI 10/10, LEX nr 674090, wyrok NSA w Warszawie z dnia 18.12.2009r., I OSK 1136/08, LEX nr 582462, wyrok NSA w Warszawie z dnia 16.10.2009r., I OSK 37/09, LEX nr 573278, wyrok NSA w Warszawie z dnia 18.06.2009r., I OSK 1815/07, LEX nr 555868

jest wnoszenie o zwrot nieruchomości w trybie art. 136 ust. 3 ustawy również wtedy, gdy własność nieruchomości przeszła na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 12 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w związku z zatwierdzeniem podziału nieruchomości. Wskazać należy przy tym, iż art. 12 tej ustawy nie stanowił podstawy do zawarcia umowy o nabycie nieruchomości, a na jego podstawie była wydana decyzja, w której dokonywano podziału nieruchomości, grunty wydzielone pod budowę ulic przechodziły na własność państwa z dniem, w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stawały się ostateczne lub prawomocne, za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.¹²

II.

Stosownie do treści art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu aktualnym działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne; przepis ten stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych (zd. pierwsze i trzecie). W okresie kiedy wydana została decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości skarżącej (tj. dnia 6 lipca 1998r.), art. 98 ust. 1 przedmiotowej ustawy stanowił, że działki gruntu wydzielone pod drogi z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą z mocy prawa na własność gminy z dniem, w którym decyzja o podziale stała się ostateczna, a orzeczenie o podziale prawomocne. Za działki gruntu, o których mowa powyżej, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem, przepis art. 131 ustawy stosuje się odpowiednio, jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości (art. 98 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy). Bezspornie dotychczasowy właściciel w wyniku podziału nieruchomości i przejścia działki przeznaczonej pod drogę na własność podmiotu publicznoprawnego doznaje ograniczenia swego konstytucyjnego prawa własności, które

¹² wyrok WSA w Krakowie z dnia 27.03.2009r., II SA/Kr 732/08, LEX nr 569626, wyrok WSA w Krakowie z dnia 5.05.2008r., II SA/Kr 188/08, LEX nr 567030

może być ograniczone tylko zgodnie z treścią art. 64 ust. 3 Konstytucji RP (w zakresie, w jakim ograniczenie nie narusza istoty własności) i przy zachowaniu zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Nie ulega przy tym wątpliwości, iż podział nieruchomości na wniosek właściciela jest dokonywany w postępowaniu administracyjnym i jest sprawą o charakterze administracyjnym kończącą się wydaniem decyzji w indywidualnej sprawie, postępowanie to charakteryzuje się i władczością i przymusowym pozbawieniem prawa własności właściciela, podobnie jak w przypadku wywłaszczenia za pozbawienie własności w wyniku podziału przysługuje odszkodowanie. Podział musi być zgodny z ustaleniami planu miejscowego – w tym w zakresie przeznaczenia określonych nieruchomości lub ich części pod drogi publiczne (stanowiące cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt 1 omawianej ustawy) stosownie do treści art. 93 ust. 1, art. 96 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Porównanie sytuacji objętych art. 112 (wywłaszczenie *sensu stricte*) i art. 98 (przejęcie części nieruchomości w związku z wydaniem decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości) ustawy o gospodarce nieruchomościami prowadzi do wniosku, że zachodzi „podobieństwo” opisywanych w nich stanów prawnych, obydwa przypadki przewidują „podzielenie się” przez właściciela jego gruntami z państwem poprzez przejmowanie przez państwo (ewentualnie jednostki samorządu terytorialnego) całości lub części gruntów. W obydwu przypadkach pozbawienia właściciela prawa do nieruchomości lub jego części i nabycie własności przez podmiot publicznoprawny następuje z dniem uzyskania statusu ostateczności przez decyzje: o wywłaszczeniu nieruchomości czy o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, zaś wpis do księgi wieczystej podmiotów publicznoprawnych jako właścicieli następuje na podstawie ostatecznych decyzji wyżej wskazanych (art. 121 ust. 1, art. 123 ust. 1 oraz art. 98 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Nie ulega również wątpliwości, że przepisy o podziale nieruchomości znajdują się podobnie jak przepisy o wywłaszczeniu nieruchomości w dziale III: Wykonywanie, ograniczanie i pozbawianie praw do nieruchomości. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że "odjęcie" gruntu pod drogi związane z podziałem nieruchomości stanowi *de facto* swoistą formę wywłaszczenia, jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem władztwa podmiotu dotychczas dysponującego odpowiednim tytułem prawnym do nieruchomości.¹³ Nie jest przy tym możliwe zgodnie z art. 93 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy dokonanie podziału nieruchomości w sposób sprzeczny z planem miejscowym (np. podział nieruchomości

¹³ wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14.02.2008r., II SA/Bk 504/07, LEX nr 480112, wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.11.2005r., I SA/Wa 2128/04, LEX nr 198961

przewidujący przeznaczenie danej działki pod zabudowę mieszkaniową w sytuacji, jeśli w planie miejscowym jest ona przeznaczona pod drogę publiczną), co świadczy o zdeterminowaniu charakteru podziału nieruchomości przez akt prawa miejscowego. Skoro jednak realizacja celu publicznego może nastąpić w różny sposób: poprzez nabycie w drodze umowy cywilnoprawnej nieruchomości lub jej części albo w trybie decyzji administracyjnej o wywłaszczeniu, ale także w wyniku podziału nieruchomości zatwierdzonego decyzją¹⁴, i w dwóch pierwszych przypadkach jest dopuszczone żądanie zwrotu nieruchomości, brak jest podstaw do potraktowania odmiennie przypadku trzeciego. Jest to o tyle istotne, że w przypadku, jeśli dla realizacji celu publicznego niezbędna jest jedynie część nieruchomości (np. konieczne jest zgodnie z planem miejscowym wydzielenie z większej działki jednej lub więcej działek pod budowę drogi publicznej), wówczas możliwy jest podział nieruchomości z urzędu w trybie art. 97 ust. 3 omawianej ustawy, a następnie dochodzi albo do sprzedaży tak wydzielonych działek albo do ich wywłaszczenia.

Absurdalną byłaby też sytuacja, gdyby osoby, które w wyniku podziałów nieruchomości dokonanych na podstawie nie obowiązujących już ustaw, mogły na podstawie art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami domagać się zwrotu przejętych przez państwo części nieruchomości, a skarżąca znajdując się w analogicznej sytuacji - nie posiadałaby takich roszczeń na podstawie aktualnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami. Objęcie dobrodziejstwem zwrotu właścicieli nieruchomości przejętych na podstawie decyzji o wywłaszczeniu i zdarzeń prawnych zawartych w ustawach wskazanych w art. 216 powołanej wyżej ustawy oraz jednoczesne wykluczenie takiego prawa dla właścicieli nieruchomości przejętych przez podmiot publicznoprawny na podstawie art. 98 tej ustawy stanowi niewątpliwie odmiennie potraktowanie sytuacji podobnych w sposób nieuprawniony. Niewątpliwie sytuacja wyżej opisana wykazuje podobieństwo z dopuszczoną od początku obowiązywania art. 216 omawianej ustawy możliwością żądania zwrotu nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie ustawy z dnia 22 maja 1958r. o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach. Art. 11 tejże ustawy wskazywał, iż z gruntów objętych podziałem 33% ogólnej powierzchni przechodzi na własność Państwa bez odszkodowania z przeznaczeniem na cele użyteczności publicznej oraz jako działki budowlane umożliwiające prezydentom rad narodowych prowadzenie właściwej gospodarki

¹⁴ szerzej na ten temat wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13.07.2000r., II SA/Gd 1024/99, LEX nr 44203

terenami. Przy czym przejście tych gruntów na własność Państwa następowało w stanie wolnym od wszelkich obciążeń z dniem uprawomocnienia się decyzji o zatwierdzeniu podziału, decyzja ta stanowiła podstawę do ujawnienia prawa własności w księgach wieczystych. Zwrócić należy uwagę na tryb dokonywania tego podziału, dokonywał się on tak jak w przypadku skarżącej również na wniosek właściciela (art. 9) z mocy samego prawa bez potrzeby odrębnego orzeczenia o przejęciu spornej nieruchomości na własność państwa¹⁵, a pomimo tego traktowany jest jako zdarzenie uzasadniające prawo żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. Analogiczne podobieństwo sytuacji należy dostrzec we wskazanej w art. 216 ust. 1 ustawie z dnia 6 lipca 1972r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz podziału nieruchomości w miastach i osiedlach, w której zgodnie z art. 5 na podstawie uchwały prezydiów powiatowych rad narodowych ustaleniu terenu budowlanego oraz jego podziale na działki budowlane, nieruchomości lub ich części objęte uchwałą przechodziły na własność państwa. Przejście to następowało z mocy prawa po upływie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały w stanie wolnym od ciężących na nieruchomości lub jej części praw rzeczowych ograniczonych i innych obciążeń za odszkodowaniem wypłacanym podobnie jak w przypadku skarżącej na podstawie przepisów o wywłaszczaniu nieruchomości (art. 10 ust. 1), przy ich przejmowaniu również nie wydawano decyzji administracyjnych ani w przedmiocie wywłaszczenia ani odszkodowania.¹⁶ Ustawa z 31 stycznia 1961r. dotyczyła terenów budowlanych na obszarach wsi i przewidywała m.in., że grunty określone jako tereny budowlane budownictwa mieszkaniowego i zagrodowego będą przejmowane na własność Państwa, zaś przejęcie następuje z mocy prawa z dniem ogłoszenia uchwały prezydium powiatowej rady narodowej o ustaleniu granic tych terenów budowlanych (art. 8). Ustawa z 14 lipca 1961r. dotyczyła gospodarki terenami w miastach i osiedlach przewidywała m.in. uznawanie pewnych obszarów w miastach za obszary urbanizacyjne, co powodowało, że znajdujące się na takim obszarze nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych oraz niektórych osób prawnych przechodziły z mocy prawa na własność państwa (art. 22). W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że przepis art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie przepisów działu III rozdziału 6 do nieruchomości przejętych lub nabytych na podstawie innych jeszcze aktów prawnych niż wymienione w nim, jest niezgodny z art. 32 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności zwrócić należy uwagę na

¹⁵wyrok NSA w Warszawie z dnia 4.01.1999r., IV SA 103/97, LEX nr 47340

¹⁶ wyrok WSA w Białymstoku z dnia 15.01.2004r., SA/Bk 1132/03, ONSAiWSA 2005/3/61

wyrok Trybunału z dnia 24 października 2001r.¹⁷, w którym wskazano, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, w zakresie w jakim wyklucza odpowiednie stosowanie omawianych przepisów do nieruchomości przejętych lub nabytych na rzecz Skarbu Państwa na podstawie art. 5 i art. 13 ustawy z dnia 25 czerwca 1948r. o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli. Powołany wyżej przepis art. 13 ustawy o podziale nieruchomości na obszarach miast i niektórych osiedli przewidywał pozwolenie władzy na podział przez i na wniosek właściciela nieruchomości na działki i warunek tego podziału w postaci konieczności bezpłatnego odstąpienia na własność gminy gruntów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na ulice, place i drogi – na cele użyteczności publicznej. *Nota bene* wskazać należy, iż wyrok powyższy dał ustawodawcy asumpt do zmiany art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w efekcie od dnia 22 września 2004r. art. 5 i art. 13 omawianej ustawy są wprost wskazane w ust. 2 pkt 1 powołanego przepisu jako podstawa żądania zwrotu takiej nieruchomości. Równie istotnym jest rozszerzenie z tym dniem możliwości zwrotu nieruchomości na nieruchomości nabyte przez Skarb Państwa na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W orzecznictwie podnosi się, że art. 216 ust. 2 pkt 3 powołanej ustawy stanowi samodzielną normę prawną w sposób jednoznaczny określającą zakres jej stosowania, w przepisie tym ustawodawca odwołał się do całej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, nie może to więc być odczytane inaczej, niż dążenie ustawodawcy do objęcia procedurą zwrotu wszelkich nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie tej ustawy, w warunkach odpowiadających wywłaszczeniu nieruchomości na cel publiczny.¹⁸ Art. 10 ust. 5 (a wcześniej art. 12 ust. 5) przedmiotowej ustawy wskazywał, że grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej na wniosek właściciela podziałem przechodzą na własność gminy z dniem, w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stały się ostateczne lub prawomocne, za odszkodowaniem ustalonym według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Analogicznie jak w przypadku aktualnej regulacji prawnej w tym zakresie w ustawie o gospodarce nieruchomościami podział nieruchomości następował również na podstawie decyzji administracyjnej (rejonowego organu rządowej administracji ogólnej), tylko jeżeli był zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 10 ust. 1 i 3 – a wcześniej art. 12 ust. 1 i 3). Analiza powyższych przepisów wskazuje, że dotyczyły one sytuacji wyznaczania

¹⁷ SK 22/01, OTK 2001/7/216, tak też wyrok WSA w Warszawie z dnia 18.07.2007r., I SA/Wa 651/07, LEX nr 355059

¹⁸ wyrok WSA w Lublinie z dnia 28.10.2008r., II SA/Lu 370/08, LEX nr 499855

terenów przeznaczanych pod budownictwo, z reguły budownictwo indywidualne, nie ulega jednak wątpliwości, że ustawy wymienione w art. 216 łączy cecha wspólna, jaką jest normowanie przejmowania na własność państwa nieruchomości lub ich części w związku z wyznaczaniem terenów budowlanych (obszarów urbanizacyjnych). Odmienne były natomiast tylko formy przejmowania własności, bo następowało to albo z mocy prawa (ustawy: z dnia 31 stycznia 1961r., z dnia 14 lipca 1961r. i z dnia 6 lipca 1972r.) albo na podstawie umowy (ustawa z dnia 12 marca 1958r.) albo na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych (ustawa z dnia 22 maja 1958r.). Sytuacje wyżej opisane (podział nieruchomości na wniosek właściciela) są niewątpliwie podobnymi do sytuacji właściciela pozbawionego własności części nieruchomości przeznaczonej w planie miejscowym pod drogi publiczne na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stąd też we wszystkich tych sytuacjach właściciel winien posiadać identyczne prawo żądania zwrotu zbędnej na cel publiczny nieruchomości.¹⁹

Mając na uwadze wskazane wyżej rozważania na temat podobieństwa sytuacji wynikających z art. 136, art. 216 i art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, uznać należy, iż zachodzi podstawa dla ustalenia, czy w świetle art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej doszło do naruszenia zasady równości wobec prawa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że istnieje wspólna cecha (konieczność „podzielenia się” przez właściciela jego gruntami z państwem poprzez przejmowanie części gruntów przez podmiot publicznoprawny przy podziale nieruchomości) uzasadniająca równe traktowanie podmiotów uprawnionych do żądania zwrotu nieruchomości w sytuacji, kiedy stała się zbędna dla realizacji celu publicznego. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika nakaz jednolitego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii).²⁰ Zasada równości prawa jest stosowana sprawiedliwie wtedy, gdy zakłada równe traktowanie podmiotów takich samych pod względem relewantnej do treści danego uregulowania cechy, zaś dopuszcza odpowiednio odmienne traktowanie podmiotów, które pod względem takiej cechy są zróżnicowane. Odstąpienie od równego traktowania osób wykazujących cechy relewantne może bez naruszenia konstytucyjnych zasad nastąpić tylko wyjątkowo i gdy

¹⁹ szerzej na ten temat J. Parchomiuk „Zwrot nieruchomości wywłaszczonych lub przejętych pod budowę dróg publicznych”, *Przegląd Prawa Publicznego* 2008/2

²⁰ wyrok TK z dnia 18.04.1999r., K 23/99, OTK 2000/3/89

znajduje uzasadnienie w innych chronionych konstytucyjnie wartościach.²¹ Zasada równości i zasada sprawiedliwości społecznej (ta ostatnia zawarta w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) w kontekście normatywnym ma zbliżony zakres treściowy, nakazuje bowiem równo traktować podmioty wykazujące takie same cechy istotne w przypadku przyznawania określonego prawa.²² Argumenty uzasadniające odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć: charakter relewantny - racjonalnie uzasadniony (pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści), charakter proporcjonalny (waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych) i muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami i normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (m.in. zasadą sprawiedliwości społecznej).²³ Mając na uwadze opisane wyżej warunki pozwalające na odstępstwo od zasady równości wobec prawa wskazać należy, iż analiza zakwestionowanych regulacji prawnych pozwala na stwierdzenie, że żaden z tychże warunków nie został spełniony. W sposób zupełnie dowolny sytuacja prawna osób, które dokonały podziału nieruchomości na podstawie art. 98 ustawy gospodarce nieruchomościami, została ukształtowana w sposób gorszy niż sytuacja prawna osób, które dokonały podziału nieruchomości na podstawie już nie obowiązujących przepisów powołanych w art. 216 tej ustawy. Pierwsza grupa osób nie ma możliwości żądania zwrotu przejętej przez podmiot publicznoprawny przy podziale nieruchomości działki przeznaczonej pod drogi, natomiast druga grupa osób ma prawo żądania zwrotu działki przejętej przez państwo na skutek uzyskania statusu ostatecznej przez decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości. Powyższe różne potraktowanie sytuacji prawnej osób, które „podzieliły się” z państwem nieruchomościami w przypadku podziału administracyjnego nieruchomości (w tym dokonywanego na wniosek właściciela i za odszkodowaniem) wskazuje na naruszenie ogólnej zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji i szczegółowego odniesienia tej zasady do ochrony własności zawartej w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Wyłączenie zasady zwrotu w rozpatrywanej sytuacji (przejęcie przez podmiot publicznoprawny części nieruchomości wydzielonej pod drogi przy podziale nieruchomości) nie służy jednocześnie w sposób racjonalny realizacji celów ustawy o

²¹ wyrok TK z dnia 23.10.1995r., K 4/95, OTK 1995/2/11

²² wyrok TK z dnia 15.11.2005r., P 3/05, OTK-A 2005/10/115

²³ wyrok TK z dnia 22.02.2005r., K 10/04, OTK-A 2005/2/17

gospodarce nieruchomościami i dochowania zasady proporcjonalności między rangą celu a intensywnością naruszenia zasady równości. Nie da się również powiązać pominięcia w art. 136 i art. 216 w związku z art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami z jakimikolwiek innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi (w tym zasadą sprawiedliwości społecznej), omawiane pominięcie z tymi wartościami wręcz koliduje. Skoro bowiem ustawodawca odniósł zasadę zwrotu nieruchomości do sytuacji regulowanych przez ustawy podobne, to nie jest sprawiedliwe wyłączenie tej zasady wobec właścicieli nieruchomości wydzielonych pod drogi publiczne przejętych przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ostatecznej decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Takie różnicowanie prowadzi do nieuprawnionego w świetle konstytucyjnej zasady równego traktowania przez władze publiczne w przypadku podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej poprzez przyznanie jednemu roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości a drugiemu odmówienia tego prawa. Mając na uwadze rozważania zawarte w niniejszej skardze, zróżnicowanie sytuacji prawnej osób dokonujących podziału nieruchomości na podstawie powołanych wyżej ustaw nie jest uzasadnione, a zatem zaskarżone przepisy naruszają zasadę równej ochrony prawnej i zasadę sprawiedliwości społecznej. Zważywszy na wartość, jaką jest zasada równości wobec prawa, uznać należy, że odstępstwo od tej zasady nie jest dopuszczalne dla dowolnie ustalonego przez ustawodawcę kryterium, gdyż szczególnie jaskrawie jawi się wówczas naruszenie zasady równości. Co więcej w zakresie zaskarżonego przepisu trudno w ogóle stwierdzić, jakimi przesłankami kierował się ustawodawca, różnicując prawo do żądania zwrotu działek zbędnych dla realizacji celu publicznego (drogi publiczne) w przypadku osób dokonujących podziału nieruchomości w analogicznych uwarunkowaniach prawnych.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób; ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Za niezmiennie aktualne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego należy uznać stwierdzenie, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji) konieczne jest udzielenie odpowiedzi na 3 pytania: 1. czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada niezbędności), 2. czy

regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest związana (zasada przydatności), 3. czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności *sensu stricto*). Powołany przepis kładzie szczególny nacisk na kryterium „konieczności w demokratycznym państwie”, oznacza to, że każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono konieczne, czyli innymi słowy, czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków mniej uciążliwych dla obywatela, bo słabiej ingerujących w sferę jego praw i wolności.²⁴ Powyższe oznacza, że jeśli ten sam cel można osiągnąć stosując środki w mniejszym stopniu ograniczające prawa i wolności, to zastosowanie środka uciążliwszego stanowi wykroczenie ponad „konieczność”, a zatem jest naruszeniem Konstytucji.²⁵ Ocena konstytucyjnej dopuszczalności ustawowego ograniczenia prawa własności musi uwzględniać zarówno wymagania przewidziane w art. 64 ust. 3 Konstytucji, jak i opierać się na skonfrontowaniu danej regulacji z przesłankami konstruującymi ogólną zasadę wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jeśli chodzi o prawa objęte zakresem art. 64 Konstytucji, naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiły realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym.²⁶ Mając na uwadze zawarte w niniejszej skardze rozważania na temat charakteru prawnego instytucji wywłaszczenia i jego konsekwencji w postaci prawa żądania zwrotu wywłaszczonej działki od podmiotu publicznoprawnego uznać należy, iż podlega ono ochronie na mocy art. 21 i art. 64 Konstytucji. Ustalenie powyższych ograniczeń w zakresie prawa do korzystania z określonego uprawnienia pozwala na zbadanie kwestii naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie ograniczenia tego prawa w świetle art. 31 w związku z art. 2, art. 21 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji. Skoro konsekwencją odzyskania zbędnej dla realizacji celu publicznego części nieruchomości jest możliwość korzystania z wszelkich atrybutów jako właściciel nieruchomości w stosunku do niej, to pozbawienie uprawnienia żądania zwrotu nieruchomości w sytuacji, kiedy stała się ona zbędna podmiotowi publicznoprawnemu, narusza istotę tego prawa, tym samym ustanowione w zaskarżonych przepisach ograniczenia są niedopuszczalne. Ustawodawca zresztą w żaden sposób nie próbował nawet uzasadnić opisanego wyżej ograniczenia polegającego na pozbawieniu prawa do żądania zwrotu działki w przypadku

²⁴ wyrok TK z dnia 12.01.2000r., P 11/98, OTK 2000/1/3

²⁵ wyrok TK z dnia 21.04.2004r., K 33/03, OTK-A 2004/4/31

²⁶ wyrok TK z dnia 12.01.1999r., P 2/98, OTK 1999/1/2

podziału nieruchomości dokonanego na podstawie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieprawdziwym byłoby przecież twierdzenie, że prawo to zagraża wartościom takim jak bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Tym samym oczywistym jawi się naruszenie we wskazanej w *petitum* skargi normach prawnych zasady proporcjonalności w ograniczeniu korzystania z prawa do żądania zwrotu wyłączonej części nieruchomości w sytuacji, kiedy stała się ona zbędna dla realizacji celu publicznego, oraz związanymi z nią funkcjonalnie zasadami: zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa oraz sprawiedliwości społecznej. Uznanie niezgodności z Konstytucją wskazanej w *petitum* skargi normy prawnej pozwoli na występowanie przez właścicieli nieruchomości, którzy dokonali podziału nieruchomości na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami w trybie art. 136 tej ustawy o zwrot działek przejętych przez podmioty publicznoprawne pod drogi, które stały się zbędne w rozumieniu art. 137.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowało się przekonanie, że w razie dokonania regulacji częściowej o niepełnym charakterze, możliwe jest zakwestionowanie zakresu takiej regulacji, w szczególności rozważenia jej łączalności z zasadą równości, Trybunał Konstytucyjny ma w takiej sytuacji kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować, jeżeli więc przepis ustawy (jak w przypadku art. 216 ustawy o gospodarce nieruchomościami) enumeruje sytuacje, do których ustawa ta może mieć zastosowanie, to tym samym wyklucza zastosowanie tej ustawy do sytuacji pozostałych. Jednocześnie wskazuję, by wszelka korespondencja w przedmiotowej sprawie kierowana była na adres pełnomocnika skarżącej radcy prawnego Izabeli Pietrzak-Abucewicz – Kancelaria Radcy Prawnego Izabela Pietrzak-Abucewicz, os. Lotnictwa Polskiego 16/44, 60-406 Poznań. W wyżej opisanym stanie rzeczy skargę niniejszą o stwierdzenie niezgodności art. 136 ust. 3 i art. 216 w związku z art. 98 i art. 112 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim wykluczają stosowanie przepisów rozdziału 6 działu III tejsze ustawy do nieruchomości

przejętych (nabytych) przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z art. 32 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. uznać należy za w pełni uzasadnioną.


Bartosz Narankiewicz
radca prawny

Załączniki:

- pełnomocnictwo,
- pełnomocnictwo substytucyjne,
- dokumenty wyżej wskazane jako załączniki nr 1 – nr 5,
- 5 odpisów skargi wraz z załącznikami.